

การจัดการความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษ

Safety Management at Football Grounds in England

ปีติเทพ อยู่ยืนยง*

Pedithep Youyuenyong

สุธาสินี สุภา**

Sutasinee Supa

บทคัดย่อ

แม้ว่าในการแข่งขันฟุตบอลลีกอาชีพ ในประเทศอังกฤษ จะได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอล ซึ่งสโมสรกีฬาฟุตบอลที่เป็นสมาชิกของการแข่งขันฟุตบอลลีกอาชีพจะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยของผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่เข้ามาชมการแข่งขันในสนามกีฬาฟุตบอลของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพ และหลักเกณฑ์เหล่านี้ก็ยังช่วยให้เจ้าหน้าที่และพนักงานรักษาความปลอดภัยของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพสามารถที่จะจัดการหรือลดความเสี่ยงต่อผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล องค์กรกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอาชีพของอังกฤษได้ตระหนักถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่เข้ามาชมการแข่งขันในสนามกีฬาฟุตบอลของสโมสรต่างๆ ที่จัดการแข่งขันฟุตบอลลีกอาชีพ ทำให้องค์กรดังกล่าวได้พยายามหาทางป้องกันพฤติกรรมบางอย่างของผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอล นอกจากนี้ ในประเทศอังกฤษก็ยังมีองค์กรกำกับดูแลความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอล ได้แก่ สำนักงานกำกับความปลอดภัยสนามกีฬา (Sports Grounds Safety Authority หรือองค์กร SGSA) อันมีภาคกิจหลักในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานควบคุมพฤติกรรมผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลเพื่อความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลในระหว่างเกมการแข่งขันกับควบคุมมาตรฐานสนามกีฬาฟุตบอลในฐานะที่เป็นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างสำหรับผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ได้เข้ามาชมการแข่งขันในสนามกีฬาฟุตบอล ซึ่งสำนักงานกำกับความปลอดภัยสนามกีฬาดำเนินกิจกรรมกำกับดูแลความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลโดยอาศัยระบบการให้ใบอนุญาตอันถือเป็นกลไกในเชิงนโยบายและกฎหมายที่ไม่เพียงจะสร้างเกณฑ์มาตรฐานให้ของการแข่งขันฟุตบอลลีกอาชีพหรือสโมสรกีฬา

* น.บ. (ม.กรุงเทพ), LL.M. (De Montfort), Ph.D. (De Montfort); อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

** น.บ. (เกียรตินิยมอันดับ 2) (เชียงใหม่) , น.ม. (จุฬา); อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

* Lecturer, Faculty of Law, Chiang Mai University

** Lecturer, Faculty of Law, Chiang Mai University

ฟุตบอลอาชีพจะต้องเคารพเท่านั้น หากแต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ก็ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเพื่อสร้างความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลขณะที่มีการดำเนินการแข่งขันกีฬาฟุตบอล บทความฉบับนี้ นำเสนอหลักการจัดการความปลอดภัยในการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ได้ถูกนำมาปฏิบัติในประเทศอังกฤษ ทั้งในเชิงนโยบายและกฎหมายกีฬา ซึ่งหลักปฏิบัติในประเทศอังกฤษอาจมีส่วนช่วยให้ประเทศไทยสามารถแก้ปัญหาการเกิดอุบัติเหตุ การก่อความรุนแรงและการแสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในประเทศไทย อีกทั้งยังช่วยเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสนามกีฬาฟุตบอล

คำหลัก: ความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอล การจัดการความปลอดภัยในกีฬาฟุตบอล สนามกีฬาฟุตบอล กฎหมายกีฬา

Abstract

Although each of the series of interconnected leagues for association football clubs in England emphasises similar aspects of safety in football stadiums, club members of each league share the common goal of protecting the health and safety of football supporters in football stadiums and assisting club safety officers and staffs in eliminating or reducing the football spectator risks. England's football governing bodies, even though concerned about main potential hazards at all football grounds, have emphasised the prevention of unacceptable spectator behaviour in football stadium. Additionally, football safety bodies in England (football grounds safety organisations involved in delivering and regulating spectator safety in England), although they do not ignore unwanted behaviour, have been a source of sports policy makers on the identification and control of hazards associated with the unwanted behaviour by football spectators. The Sports Grounds Safety Authority (SGSA) is distinguished by providing football licensing system aimed at football spectator misbehavior protection and safe standing promotion. The SGSA's football licensing system includes not only designation for both development and for benchmarking of football safety, but also offers advice and guidance in respect of spectator safety at any football grounds irrespective of the football sport. This article is aimed at providing grounds for the description of football grounds safety in England developed through football safety management in the broad field of sports law and policy. It may give hints to Thailand's football governing bodies to improve football grounds safety by eliminating football grounds accidents and spectator violence and

misbehaviour at football events in Thailand, pursuing more aware of safety, and creating a safe occupational environment for football stadium staffs.

Keywords: Football Grounds Safety, Football Safety Management, Football Stadiums, Sports Law

บทนำ

สนามกีฬาฟุตบอลในประเทศไทยเป็นสถานที่สำคัญ (Philipp & Domenico, 2013) ที่ช่วยรองรับการดำเนินกิจกรรมทางกีฬาฟุตบอลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (Office of Communications & Human Capital Media Strategy & Research, 2005) อีกทั้งยังเป็นสถานที่ที่ตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของผู้คนที่เกี่ยวข้องกับเกมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล (House of Commons Culture, Media and Sport Committee, 2017) การจัดการกับสถานที่ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจทั้งจากมุมมองของหน่วยงานกำกับกิจการกีฬาของภาครัฐ องค์กรกำกับกิจการกีฬาฟุตบอล และท้องถิ่น ผ่านกรอบหลักการและแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อทิศทางการจัดการสนามกีฬาฟุตบอลให้รองรับการแข่งขันกีฬาฟุตบอลและกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเกมกีฬาฟุตบอลให้ครอบคลุมทุกมิติและรอบด้าน (Jo, Borja & Brett, 2015)

ไม่ว่าจะเป็นสนามกีฬาฟุตบอลของสโมสรกีฬาฟุตบอลระดับชาติก็ดีหรือของสโมสรกีฬาฟุตบอลระดับท้องถิ่นก็ตาม ต่างล้วนแล้วแต่เป็นสถานที่รองรับผู้เกี่ยวข้องกับเกมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล (เช่น นักกีฬาฟุตบอล ผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล และเจ้าหน้าที่สนามกีฬาฟุตบอล) ให้มาใช้ประโยชน์จากพื้นที่ภายในและโดยรอบสนามกีฬาฟุตบอล รวมไปถึงการใช้งานสาธารณูปโภคต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในบริเวณหรือโดยรอบอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของสนามกีฬาฟุตบอล (Chris Whalley, 2015) ซึ่งอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าสนามกีฬาฟุตบอลอาจเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญซึ่งส่งเสริมให้เกิดการดำเนินกิจกรรมตามวัฒนธรรมทางการกีฬาฟุตบอลและรองรับความต้องการของภาคธุรกิจทางการกีฬาที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจที่หลากหลาย

อย่างไรก็ตาม การกระทำบางอย่างของผู้เกี่ยวข้องกับเกมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในระดับต่างๆ หรือการกระทำบางอย่างของผู้ประกอบธุรกิจในอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอล ที่เกิดขึ้นภายในหรือบริเวณสนามกีฬาฟุตบอล ก็อาจกลายมาเป็นปัจจัยที่สร้างโอกาสที่จะเกิดความเสียหายของผู้เกี่ยวข้องกับเกมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลหรืออาจเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุอันนำไปสู่ความเสียหายทั้งชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของผู้ที่เกี่ยวข้องกับเกมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล รวมไปถึงความเสียหายต่อชื่อเสียงของสโมสรกีฬาฟุตบอลในที่สุด ทั้งในแง่ของผลกระทบที่อาจคำนวณเป็นราคาค่าเงินได้หรือผลกระทบต่อชื่อเสียงภาพลักษณ์สโมสรกีฬาฟุตบอล การกระทำเหล่านี้เองก็อาจกลายมาเป็นต้นเหตุแห่งความเสี่ยง (risks) ที่นำไปสู่สถานการณ์ที่สร้างความสูญเสียในบริเวณพื้นที่โดยรอบหรือภายในสนามกีฬาฟุตบอล (House of Commons, 2008) เช่น การแสดงพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดอันตราย (destructive behavior) การแสดงพฤติกรรมความรุนแรง (violent behavior) การก่อกองจลาจล (rioting) เป็นต้น

ดังนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับเกมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษ จึงได้พยายามแสวงหามาตรการสำหรับสร้างสภาพการณ์ที่ปราศจากภัยหรือสภาพการณ์ที่ทำให้ผู้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมกีฬาฟุตบอลได้พ้นจากภัยอันตรายที่อาจสร้างความสูญเสียต่อผู้เกี่ยวข้องกับสนามกีฬาฟุตบอล (Huddersfield Town Football Club, 2017) ซึ่งมาตรการเช่นนี้อาจถูกเรียกว่ามาตรการเสริมความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอล (safety measures at football grounds) (John, 2014)

บทความฉบับนี้ ประสงค์ที่จะอภิปรายถึงมาตรการเสริมความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลอังกฤษ ทั้งในส่วนที่เป็นกลไกที่มุ่งหมายให้สโมสรกีฬาฟุตบอลที่เป็นสมาชิกของการแข่งขันฟุตบอลลีกอาชีพปฏิบัติให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลขั้นต่ำ (minimum standards) ที่หน่วยงานกำกับดูแลความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลของประเทศอังกฤษได้กำหนดขึ้น เพื่อให้ขั้นตอนและกระบวนการกำกับดูแลความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลโดยภาครัฐบรรลุผล เช่น กลไกระบบการออกใบอนุญาต (system of licensing) สำหรับรับรองรับรองมาตรฐานความปลอดภัยในสนามกีฬาจากท้องถิ่นอังกฤษและในส่วนที่เป็นการกำหนดระเบียบ (regulations) การใช้สนามกีฬาฟุตบอลขึ้นมาเพื่อป้องกันการแสดงพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดอันตราย การแสดงพฤติกรรมความรุนแรง การก่อจลาจล เช่น การห้ามผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลครอบครองทรัพย์สินเป็นของที่อาจทำให้เกิดอันตรายได้โดยสภาพ ทรัพย์สินเป็นของที่อาจทำให้เกิดอันตรายได้โดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือทรัพย์สินเป็นของที่อาจทำให้เกิดอันตรายได้โดยอาการกลไกของทรัพย์สิน พร้อมวิเคราะห์ทิศทางของการตอบสนองในทางกฎหมายต่อความปลอดภัยในกีฬาฟุตบอลในศตวรรษหน้า

บทเรียนปัญหาความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลของประเทศอังกฤษ

กีฬาฟุตบอลถือเป็นกีฬาที่สำคัญอย่างหนึ่งในประเทศอังกฤษ ซึ่งไม่เพียงเป็นกิจกรรมสันทนาการด้านกีฬาที่เป็นที่แพร่หลายในหมู่ประชาชนและนักกีฬาสมัครเล่นแล้ว หากแต่กีฬาฟุตบอลยังได้ถูกพัฒนาไปสู่รูปแบบของการกีฬาอาชีพ ที่ต้องมีระบบการแข่งขันฟุตบอลลีกในระดับต่างๆ (football league system) และระบบอุตสาหกรรมทางการกีฬาฟุตบอล (football industry) มาเป็นปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนให้เกมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลเป็นที่แพร่หลาย (Ernst & Young LLP, 2015) จนทำให้มีผู้ชมติดตามชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลหรือแฟนบอล (football fans) ได้รับความสนุกเพลิดเพลินเมื่อติดตามชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลหรือสามารถทำกิจกรรมการบริโภคอื่นๆ เช่น ซื้อสินค้าของที่ระลึก ได้รับบริการอย่างหนึ่งอย่างใดจากสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพ ได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพ เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งที่จะต้องเสียค่าตอบแทนที่ดีหรือมิได้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพ (professional football clubs) ที่สังกัดอยู่ในลีกอาชีพของประเทศอังกฤษ ก็ย่อมจะต้องพยายามดำเนินกิจกรรมกีฬาฟุตบอลทำให้นักกีฬาฟุตบอลอาชีพที่สังกัดสโมสรของตน ได้ดำเนินกิจกรรมและเข้าร่วมการแข่งขันเกมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในลีกต่างๆ ควบคู่ไปกับการประกอบกิจกรรมทางธุรกิจเพื่อทำให้สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพได้ผลตอบแทนทางธุรกิจจากการขายสินค้าให้กับแฟนบอลหรือประโยชน์ทางธุรกิจอื่นใดจากการให้บริการแก่แฟนบอล (PricewaterhouseCoopers AG, 2014) ทั้งที่เป็น

แฟนบอลที่เข้าร่วมกิจกรรมในเกมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในสนามกีฬาฟุตบอลของสโมสรที่ดีหรือแฟนบอลที่ไม่ได้เข้าร่วมกิจกรรมในเกมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในสนามกีฬาฟุตบอลของสโมสรก็ตาม

สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพจึงต้องอาศัยสนามกีฬาฟุตบอล (football stadium หรือ football ground) มาเป็นสถานที่ในการดำเนินกิจกรรมกีฬาฟุตบอลและกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กิจกรรมฝึกซ้อมนักกีฬาฟุตบอล กิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล และกิจกรรมอื่นๆ ของสโมสรกีฬาฟุตบอล ส่งผลให้สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นต่างก็ต้องพัฒนาสนามกีฬาฟุตบอลกับสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อรองรับการเข้ามาใช้พื้นที่ภายในหรือบริเวณโดยรอบสนามกีฬาฟุตบอลของผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล (football spectators) ที่จะเข้ามาติดตามชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในช่วงเวลาที่มีการจัดการแข่งขันหรือเข้ามาทำกิจกรรมอื่นๆ นอกเหนือจากช่วงเวลาที่มีการจัดการแข่งขัน

สนามกีฬาฟุตบอลจึงกลายมาเป็นพื้นที่ที่รองรับฝูงชน (crowds) (Health and Safety Executive, 2000) กล่าวคือ สนามกีฬาฟุตบอลถือเป็นสถานที่ที่ต้องพร้อมจะรองรับผู้คนหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งมารวมตัวกันในสนามกีฬาฟุตบอลในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใด ซึ่งผู้คนหรือกลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกันเหล่านี้ก็มาร่วมตัวกันโดยมีจุดมุ่งหมายหลัก นั่นก็คือ ร่วมกันติดตามชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในฐานะที่ตนเป็นผู้สนับสนุนสโมสรกีฬาฟุตบอลเจ้าบ้านหรือทีมเหย้า (home team) หรือผู้สนับสนุนสโมสรกีฬาฟุตบอลที่เดินทางจากสโมสรอื่นมาแข่งขันหรือทีมเยือน (away team) อีกทั้งผู้คนหรือกลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกันเหล่านี้ก็อาจมีจุดมุ่งหมายรองของการร่วมตัวกันบริเวณสนามกีฬาฟุตบอล เช่น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างญาติมิตรที่มีใจชื่นชอบสโมสรกีฬาฟุตบอลเดียวกัน ทำกิจกรรมร้องเพลงเชียร์สโมสรกีฬาฟุตบอลร่วมกัน และทำกิจกรรมแสดงออกทางสัญลักษณ์ อันแสดงให้สาธารณชนได้ทราบว่าตนเองรักดีต่อสโมสรกีฬาฟุตบอลที่ชื่นชอบ เป็นต้น

เมื่อฝูงชนมารวมตัวกันมากขึ้นภายในหรือบริเวณพื้นที่โดยรอบสนามกีฬาฟุตบอลโดยปราศจากการควบคุมที่ดีแล้ว ก็อาจก่อปัจจัยเสี่ยงที่นำไปสู่ภัยอันตรายต่างๆ จนอาจทำให้ฝูงชนหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่อยู่ในฝูงชนได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต ได้รับอันตรายต่อเนื่องตัวร่างกาย หรือเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน โดยต้นเหตุที่มาของปัจจัยเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดภัยอันตรายเหล่านี้เอง ย่อมอาจกลายมาเป็นสิ่งที่ทำให้เกมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลหรือการทำกิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในสนามกีฬาฟุตบอลไม่อาจดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่นหรือไม่อาจดำเนินต่อไปได้จนต้องยุติการแข่งขันหรือกิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ ด้วยเหตุนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอล (stakeholders) (Geoff, 2009) ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลด้านกีฬา องค์กรกำกับกีฬาฟุตบอล ผู้จัดการแข่งขันฟุตบอลลีกอาชีพ และท้องถิ่นก็ได้ร่วมกันปัจจัยเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้ชมการแข่งขัน เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสนาม นักกีฬาฟุตบอลและผู้ใช้สนามอื่นๆ

อนึ่ง ในอดีตที่ผ่านมาประเทศอังกฤษเคยเผชิญกับปัญหาด้านความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลมาแล้ว อันเกิดจากการขาดการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่ความปลอดภัยอาคารสิ่งปลูกสร้างกับในแง่ความปลอดภัยในการบริหารจัดการฝูงชน ผลที่ตามมาย่อมทำให้เกิดการชุมนุมของฝูงชนอันนำไปสู่โอกาสเกิดสถานะฝูงชนที่ไร้การควบคุมในบริเวณสนามกีฬาฟุตบอล (Sir

Norman Chester Centre for Football Research, 2002) ตัวอย่างเช่น โศกนาฏกรรมเบิร์นเดน พาร์ก ค.ศ. 1946 (Burnden Park Disaster 1946) ซึ่งเกิดขึ้นที่สนามกีฬาฟุตบอลเบิร์นเดน พาร์ก อันเป็นสนามกีฬาฟุตบอลของสโมสรฟุตบอลกีฬาฟุตบอลโบลตันวอนเดอเรอส์ สาเหตุที่นั่นเกิดมาจากการปล่อยให้แฟนบอลเข้าไปติดตามเกมการแข่งขันในสนามกีฬาฟุตบอลระหว่างสโมสรฟุตบอลกีฬาฟุตบอลโบลตันวอนเดอเรอส์ (Bolton Wanderers Football Club) และสโมสรฟุตบอลสโตกซิตี (Stoke City Football Club) ในจำนวนเกินไปกว่าปริมาณที่สนามกีฬาฟุตบอลจะรองรับได้ ทำให้อัฒจรรย์ถล่มลงมาและบังเกิดความโกลาหลอลหม่านในบริเวณพื้นที่ของสนามดังกล่าว ส่งผลให้มีแฟนบอลเสียชีวิต 33 คนและบาดเจ็บอีกกว่า 400 คน โศกนาฏกรรมฮิลส์โบโร ค.ศ. 1989 (Hillsborough Disaster 1989) ซึ่งเกิดขึ้นที่สนามกีฬาฟุตบอลฮิลส์โบโรอันเป็นสนามกีฬาฟุตบอลของสโมสรเชฟฟิลด์เวนส์เดย์ (Sheffield Wednesday's Football Ground) ซึ่งเป็นสถานที่จัดการแข่งขันฟุตบอลรอบรองชนะเลิศ (FA Cup Semi Final) ระหว่างสโมสรกีฬาฟุตบอลลิเวอร์พูล (Liverpool Football Club) กับสโมสรกีฬาฟุตบอลน็อตติงแฮมฟอเรสต์ (Nottingham Forest Football Club) โศกนาฏกรรมนี้เกิดขึ้นมาจากการแออัดยัดเยียดของแฟนบอลลิเวอร์พูลที่เข้ามาในชมการแข่งขันในสนามเกินกว่าปริมาณที่อัฒจรรย์สนามจะรองรับได้ เมื่อแฟนบอลลิเวอร์พูลเข้ามาในสนามจนเบียดเสียดยัดเยียดในสนาม ทำให้อัฒจรรย์ของสนามไม่สามารถรองรับน้ำหนักของฝูงชนที่อยู่บนอัฒจรรย์ได้ จนอัฒจรรย์ทางฝั่งกองเชียร์แฟนบอลลิเวอร์พูลถล่มลงมา ส่งผลให้มีแฟนบอลเสียชีวิต 96 คนและบาดเจ็บอีกกว่า 766 คน (Simon Bennett, 2017) (John, 2010) เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้น อาจทำให้เห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นโศกนาฏกรรมเบิร์นเดน พาร์ก ค.ศ. 1946 หรือ โศกนาฏกรรมฮิลส์โบโร ค.ศ. 1989 ต่างก็ล้วนแล้วแต่เป็นประสบการณ์อันเกิดจากการจัดการฝูงชนที่ผิดพลาดกับการไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์การควบคุมอาคารที่เหมาะสม ส่งผลให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายของแฟนบอลที่เป็นผู้ชมการแข่งขันในยุคสมัยอดีตที่ผ่านมา

องค์กรกำกับมาตรฐานความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลระดับชาติในประเทศอังกฤษ

ด้วยเหตุนี้เอง ภายหลังจากการเกิดขึ้นของโศกนาฏกรรมฮิลส์โบโรในปี 1989 (Stephanie, 2016) รัฐบาลอังกฤษได้ตระหนักและเล็งเห็นปัญหาด้านความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอล รัฐบาลอังกฤษจึงได้ตั้งองค์กรกำกับมาตรฐานความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอล (body on spectator safety at sports grounds) (Home Office, 1986) ที่ตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายเฉพาะและมอบหมายให้องค์กรดังกล่าวสามารถใช้อำนาจในการออกเกณฑ์มาตรฐานกำกับดูแลการรักษาความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลภายในประเทศอังกฤษ รวมถึงองค์กรดังกล่าวสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างสโมสรกีฬาฟุตบอลในฐานะเจ้าของสนามกีฬาฟุตบอลกับองค์กรดังกล่าวในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะสั่งการอนุญาต อนุมัติ วินิจฉัยอุทธรณ์ และรับรองมาตรฐานความปลอดภัยของสนามกีฬาฟุตบอลแต่ละแห่ง อีกทั้งองค์กรดังกล่าวยังสามารถดำเนินสร้างหลักเกณฑ์รับรองมาตรฐานความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลผ่านกลไกการให้ใบอนุญาต (licensing) ตั้งแต่ขั้นตอนการรับคำขอ การตรวจเอกสาร การตรวจสอบความปลอดภัย

สนามกีฬาฟุตบอลก่อนออกใบอนุญาต จนไปถึงการออกใบอนุญาตรับรองมาตรฐานความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอล (safety certificate for a designated football ground)

องค์กรกำกับมาตรฐานความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษ ได้แก่ สำนักงานกำกับความปลอดภัยสนามกีฬา (หรือสำนักงาน SGSA) แรกเริ่มสำนักงานกำกับความปลอดภัยสนามกีฬาดังกล่าวได้ก่อตั้งและดำเนินการภายใต้ พระราชบัญญัติผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล ค.ศ. 1989 (Football Spectators Act 1989) สำนักงานกำกับความปลอดภัยสนามกีฬาที่กล่าวมานี้ถือเป็นหน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐบาลอังกฤษ และใช้อำนาจรัฐกำหนดเกณฑ์ดำเนินกิจกรรมตรวจสอบความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลจากการก่อความรุนแรงในกีฬาฟุตบอล (football hooliganism) เช่น การก่ออาชญากรรม (crime) หรือการใช้ความรุนแรง (violence) ระหว่างแฟนบอลที่เข้ามาชมการแข่งขันในสนามกีฬาฟุตบอล (Sports Grounds Safety Authority, 2016) สำนักงานกำกับความปลอดภัยสนามกีฬามีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่สร้างเกณฑ์ควบคุมความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอล การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต และรับรองมาตรฐานความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลภายในประเทศ

อีกประการหนึ่ง สำนักงานกำกับความปลอดภัยสนามกีฬาได้พยายามทำให้การกำกับดูแลความปลอดภัยของสนามกีฬาฟุตบอลภายในประเทศอังกฤษ ภายใต้การสร้างระบบการกำกับดูแลความปลอดภัยของสนามกีฬาฟุตบอลทั้งในภาพรวมระดับชาติและบูรณาการการสร้างความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลในแต่ละท้องถิ่น โดยรัฐบาลอังกฤษมองภาพรวมกับความเชื่อมโยงของบรรทัดฐานด้านความปลอดภัยต่างๆ ในการจัดกิจกรรมในสนามกีฬาฟุตบอล ที่ไม่เพียงจะคำนึงถึงคุณภาพความปลอดภัยของแฟนบอลที่เข้ามาชมการแข่งขันกีฬาหรือเข้าร่วมกิจกรรมในสนามกีฬาฟุตบอลแล้ว หากแต่ยังมองไปถึงคุณภาพความปลอดภัยของผู้ที่ปฏิบัติงานในสนามกีฬาฟุตบอลอีกด้วย (Department for Culture, Media and Sport, 2008) ส่งผลให้ในเวลาต่อมาสำนักงานกำกับความปลอดภัยสนามกีฬาจึงได้จัดทำเอกสารข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยในสนามกีฬา (Guide to Safety at Sports Grounds หรือเรียกว่าเอกสารข้อเสนอแนะปกเขียว (Green Guide) ขึ้น เพื่อสร้างแนวทางให้หน่วยงานของรัฐ ท้องถิ่นและสโมสรกีฬาฟุตบอลในแต่ละท้องถิ่น ปฏิบัติการควบคุมความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลให้สอดคล้องและบูรณาการความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน

เอกสารข้อเสนอแนะปกเขียวเป็นเอกสารที่กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับปัญหาด้านความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลตอบสนองการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสร้างความปลอดภัยของสนามกีฬาฟุตบอล (Department for Culture, Media and Sport, 2008) (เช่น พระราชบัญญัติความปลอดภัยในสนามกีฬา ค.ศ. 1975 (Safety of Sports Grounds Act 1975) และพระราชบัญญัติความปลอดภัยจากอัคคีภัยและความปลอดภัยของสถานที่ทางการกีฬา ค.ศ. 1987 (Fire Safety and Safety of Places of Sport Act 1987)) เอกสารดังกล่าวบรรจุเนื้อหาแนวทางปฏิบัติในเชิงให้ข้อเสนอแนะ (recommendations) ต่อหน่วยงานของรัฐ ท้องถิ่น สโมสรกีฬาฟุตบอลท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานรักษาความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอล (Trafford Council, 2014) เพื่อสร้างเกณฑ์ขั้นต่ำในด้านความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอล (minimum standards) ทั้งในด้านการใช้อำนาจตัดสินใจที่จะเลือกออกใบรับรองหรือไม่รับรองมาตรฐาน

ความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลของแต่ละท้องถิ่นและในด้านการจูงใจให้สโมสรกีฬาฟุตบอลท้องถิ่นปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐได้วางเอาไว้ในด้านความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอล (ดังที่จะกล่าวเพิ่มเติมในหัวข้อถัดไป)

บทบาทของท้องถิ่นอังกฤษในการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอล

พระราชบัญญัติความปลอดภัยในสนามกีฬา ค.ศ. 1975 ได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่น (local authorities) ดำเนินการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของสนามกีฬาฟุตบอลทั่วไป (football ground) ที่มีความจุผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป (หรือสนามกีฬาฟุตบอลที่จัดการแข่งขันฟุตบอลลีกอาชีพ (designated football ground) ที่มีความจุผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป) โดยท้องถิ่นย่อมมีอำนาจตรวจสอบโครงสร้างอาคารและการจัดการความปลอดภัยของสนามกีฬาฟุตบอลที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นของตน หากสโมสรกีฬาฟุตบอลต้องการอาศัยสนามกีฬาฟุตบอลของตนดำเนินกิจกรรม (operate) สโมสรกีฬาฟุตบอลดังกล่าวต้องได้รับใบรับรองความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอล (football ground safety certificate) (Department for Culture, Media and Sport, 2008) ซึ่งท้องถิ่นที่สนามกีฬาฟุตบอลตั้งอยู่ต้องตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ สโมสรกีฬาฟุตบอลผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด (Newcastle City Council, 2015)

ท้องถิ่นอังกฤษมีอำนาจออกใบอนุญาตรับรองความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลสองประเภท ได้แก่ ประเภทแรก คือ ใบรับรองความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลทั่วไป (general safety certificate) ที่ท้องถิ่นออกมารับรองมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับการจัดกิจกรรมทั่วไปในสนามกีฬาฟุตบอลหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปตามปกติในสนามกีฬาฟุตบอล เช่น การจัดการแข่งขันฟุตบอล ประเภทที่สอง คือ ใบรับรองความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลพิเศษ (special safety certificate) ที่ท้องถิ่นออกมารับรองการใช้สนามกีฬาฟุตบอลสำหรับจัดกิจกรรมพิเศษหรือจัดกิจกรรมในโอกาสพิเศษ นอกเหนือไปจากการจัดกิจกรรมทั่วไป (Middlesbrough Council, 2017) เช่น การจัดแสดงคอนเสิร์ต การจัดแสดงมหรสพ เป็นต้น

ทั้งนี้ ท้องถิ่นของอังกฤษจะต้องใช้อำนาจออกใบอนุญาตรับรองความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอล โดยอาศัยเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัยสนามระดับชาติที่กำหนดขึ้นโดยสำนักงานกำกับความปลอดภัยสนามกีฬา เช่น ผังบริเวณและแบบแปลนอาคาร (Location/site plan) แผนสถานการณ์ฉุกเฉิน (Contingency plans) นโยบายการรักษาความปลอดภัยสำหรับผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล (Safety policy for all spectators) ใบรับรองอุปกรณ์ไฟฟ้า (Electrical certification) แผนฉุกเฉินทางการแพทย์ (Medical plans) และรายละเอียดเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในสนามพร้อมรายละเอียดของผู้ที่เกี่ยวข้อง (Details of the safety team hierarchy including all responsible persons) เป็นต้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศอังกฤษได้ให้อำนาจสำนักงานกำกับความปลอดภัยสนามกีฬา กำหนดแนวนโยบายพร้อมกับการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลทั่วทั้งประเทศ อีกทั้งประเทศอังกฤษเองก็ยังบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่ท้องถิ่นดำเนินกลไกในการสร้างความร่วมมือระหว่าง

ท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและสโมสรกีฬาฟุตบอลในแต่ละท้องถิ่น จัดการกับปัญหาด้านความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าผู้เข้าไปชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลหรือผู้เข้าไปร่วมกิจกรรมอื่นๆ ที่จัดขึ้นในสนามกีฬาฟุตบอล โดยจะต้องเป็นไปเพื่อการควบคุมปัญหาความปลอดภัยโครงสร้างอาคารและการรับผู้ชมเข้ามาในสนามเป็นจำนวนมาก (จำนวนผู้เข้าชมไม่เกินความจุของสนามที่สามารถรับได้) จะต้องไม่เป็นเงื่อนไขการควบคุมผู้ชมหรืออุปสรรคต่อการสร้างความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอล

ด้วยเหตุนี้เอง พบว่ากฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการควบคุมดูแลและจัดการรับรองมาตรฐานความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลที่ตั้งอยู่ภายในท้องถิ่นของตน ซึ่งกลไกและกระบวนการออกใบรับรองความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลของท้องถิ่นอังกฤษมีความเหมาะสมชัดเจน เนื่องจากมีกฎหมายอังกฤษที่ให้อำนาจท้องถิ่นในการควบคุมดูแลสนามกีฬาฟุตบอลท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติความปลอดภัยในสนามกีฬา ค.ศ. 1975 อีกทั้งกฎหมายอังกฤษยังได้ตราพระราชบัญญัติผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล ค.ศ. 1989 ซึ่งได้กำหนดบทบาทและหน้าที่แก่สำนักงานกำกับความปลอดภัยสนามกีฬาให้สามารถดำเนินกลไกกำกับดูแลท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐและดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐได้กำหนดเอาไว้สำหรับสร้างมาตรฐานความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลภายในประเทศ ทำให้เกิดความมั่นใจในการดำเนินการกำกับดูแลกับการบังคับใช้กลไกการออกใบรับรองความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลของท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง

พฤติกรรมและสิ่งของต้องห้ามในสนามกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษ

เมื่อผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่เข้ามาชมในสนามกีฬาฟุตบอลหรือกลุ่มแฟนบอลที่มาร่วมตัวกันในบริเวณพื้นที่รอบๆ สนามกีฬาฟุตบอล ก็อาจจะทำให้เกิดการร่วมตัวของแฟนบอลจนกลายเป็นฝูงชน เมื่อฝูงชนเช่นนี้แสดงพฤติกรรมบางอย่างหรือแสดงอารมณ์ความรู้สึกร่วมไปกับการแสดงพฤติกรรมบางอย่าง ในลักษณะที่เป็นการระบายอารมณ์ร่วมที่สอดคล้องกับการดำเนินของเกมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนั้น วิถีชีวิตฝูงชนในสนามกีฬาฟุตบอลอาจแสดงออกที่เป็นแบบแผนประเพณีปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกันและการแสดงออกซึ่งความรู้สึกร่วมไปกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นในสนามกีฬาฟุตบอล อันจะนำไปสู่โอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ที่พึงประสงค์หรือเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ในสนามกีฬาฟุตบอล

อนึ่ง วิถีของแฟนบอลที่มาร่วมตัวกันเป็นหมู่คณะก็อาจจะก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ในสนามกีฬาฟุตบอลได้ หากแฟนบอลได้แสดงพฤติกรรมก้าวร้าว (aggressive behavior) หรือแสดงพฤติกรรมอื่นใดที่ส่อไปในทางที่ก่อให้เกิดความรุนแรง (hooliganism) ในสนามกีฬาฟุตบอล เช่น ดุหมั่นแฟนบอลฝ่ายตรงข้ามด้วยวาจาที่หยาบคาย (taunting) การทำร้ายร่างกายแฟนบอลฝ่ายตรงข้ามโดยใช้อาวุธ (fighting with weapons) และการขว้างปาวัตถุที่ไม่พึงประสงค์ไปหาแฟนบอลฝ่ายตรงข้าม (throwing of objects at opposing supporters) เป็นต้น

ดังนั้น รัฐบาลอังกฤษจึงได้ตราพระราชบัญญัติกีฬาฟุตบอล (การกระทำความผิด) ค.ศ. 1991 (Football (Offences) Act 1991) และพระราชบัญญัติการแข่งขันกีฬา (การควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์) ค.ศ. 1985 (Sporting Events (Control of Alcohol etc.) Act 1985) อันมีประสงค์จะห้ามปรามไม่ให้ผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่เข้าไปชมการแข่งขันในสนามกีฬาฟุตบอลกระทำการบางอย่างอันสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดปัญหา

อาชญากรรมและและความรุนแรงที่ส่งผลต่อการรักษาความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอล (Wembley Stadium, 2017) ได้แก่ การห้ามไม่ให้ผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในสนามขว้างปาจรวดไฟเข้าไปในบริเวณสนามฟุตบอลหรือฝูงชนที่อยู่ในสนามกีฬาฟุตบอล (Throwing of missiles onto the playing area or into the crowd) การห้ามผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลเหยียดผิวหรือกล่าวหาว่าจ่าถ้อยคำดูหมิ่นในระหว่างที่มีการแข่งขัน (Racialist or indecent chanting at a football match) การห้ามไม่ให้ผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลลงไปบนสนามกีฬาฟุตบอล (Going onto the playing area) การห้ามไม่ให้ผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลครอบครองหรือบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในสนามกีฬาฟุตบอลระหว่างที่เกมการแข่งขันดำเนินอยู่ (Possession of alcohol at or upon entering a designated sporting event and being drunk at a designated sporting event) และการห้ามไม่ให้ผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลครอบครองพลไฟหรือพลแฟร์ ในขณะที่เดินเข้าไปในสนามกีฬาฟุตบอลหรือในขณะที่พยายามเข้าไปในสนามกีฬาฟุตบอลหรือในขณะที่อยู่ภายในสนามกีฬาฟุตบอล (Having a flare or firework etc. whilst entering, trying to enter or being at a designated sports ground during the period of a designated sporting event) เป็นต้น

นอกจากนี้ แพนบอลที่แสดงพฤติกรรมก้าวร้าวหรือพฤติกรรมอื่นใดที่สื่อไปในทางที่ก่อให้เกิดความรุนแรงภายในสนามกีฬาฟุตบอล ก็อาจอาศัยสิ่งของบางอย่าง (items) มาเป็นเครื่องมือประกอบการแสดงพฤติกรรมดังกล่าว โดยแพนบอลอาจใช้สิ่งของอันเป็นทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ ทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายโดยความมุ่งหมายที่จะใช้หรือทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายโดยอาการกลไกของทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายเหล่านี้เองก็กลายมาเป็นของต้องห้าม (prohibited items) ไม่ให้ผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลครอบครองหรือพกพาเข้าไปในสนามกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษ (Wembley Stadium, 2017) เช่น มีด (knives) พลุไฟ (fireworks) พลุควันสี (smoke canisters) พลุแฟร์ (flares) แตรลม (air horns) อาวุธ (weapons) อุปกรณ์ยิงเลเซอร์ (laser devices) ขวดแก้ว (bottles) และเสาธง (poles) เป็นต้น

บทสะท้อนการจัดการความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลในประเทศไทย

แม้ว่าการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระหว่างสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพในประเทศไทยจะแพร่หลาย โดยมีทั้งสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพระดับชาติและระดับท้องถิ่นมาเข้าร่วมการแข่งขันในระบบลีกฟุตบอลอาชีพ จนทำให้สนามกีฬาฟุตบอลของหลายสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพได้กลายมาเป็นสถานที่จัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในระดับต่างๆ แต่ทว่าประเทศไทยก็ยังไม่มีการกำหนดกฎหมายเป็นการเฉพาะเข้ามาสนับสนุนให้เกิดกลไกทางกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลไทย การแพร่หลายของการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลอาชีพ ประกอบกับบทเรียนจากการแสดงพฤติกรรมของแฟนบอลบางกลุ่มที่สุ่มเสี่ยงที่จะนำไปสู่ความรู้สึกไม่ปลอดภัยต่อผู้คนที่เข้าชมการแข่งขันสนามกีฬาฟุตบอลหรือการขาดความใส่ใจในการบริหารจัดการความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลของภาครัฐ ก็ย่อมทำให้เกิดประเด็นอันท้าทายต่อวงการกีฬาฟุตบอลไทย ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ตามที่องค์กรกำกับธรรมาภิบาลด้านกีฬาฟุตบอลระหว่างประเทศและภายในประเทศ จะได้แสดงความมุ่งมั่นในการขจัดปัญหาด้านความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลและใช้ระเบียบข้อบังคับของตน บังคับใช้กับสโมสรกีฬาฟุตบอลที่เข้าร่วมเกมการแข่งขันที่องค์กรของตนกำกับดูแลอยู่ อีกทั้งองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ก็ได้พยายามบังคับใช้กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับแฟนบอลที่จ้องใจก่อความวุ่นวายในพื้นที่สนามกีฬาฟุตบอลในช่วงก่อน ขณะหรือหลังจากที่มีการแข่งขันกีฬาฟุตบอลเสร็จสิ้นแล้ว ตัวอย่างเช่น การก่อเหตุทะเลาะวิวาทกันภายในสนามกีฬาฟุตบอล การจุดพลุไฟหรือพลุแฟร์บนอัฒจันทร์ สนามกีฬาฟุตบอล และยิงเลเซอร์เข้าที่บริเวณใบหน้าของนักกีฬาฟุตบอลอาชีพที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้เล่นเกมในสนามกีฬาฟุตบอล หากแต่บทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดการความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลและควบคุมการแสดงพฤติกรรมของผู้คนในสนามกีฬาฟุตบอลมีลักษณะกระจัดกระจายกันอยู่ โดยไม่ได้ถูกจัดวางเฉพาะเรื่องและกำหนดเอาไว้เป็นหมวดหมู่

ประเด็นที่สอง ประเทศไทยได้มีการจัดทำกรอบมาตรฐานสนามแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่กำหนดเอาไว้ในเอกสารมาตรฐานสนามแข่งขันและอุปกรณ์กีฬาฟุตบอล (Standard of Field and Equipment of Football) โดยกองมาตรฐานกีฬา ฝ่ายสิทธิประโยชน์และมาตรฐานกีฬา การกีฬาแห่งประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งเอกสารฉบับนี้ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับมาตรฐานสนามกีฬาฟุตบอล เช่น มาตรฐานสนามแข่งขันและอุปกรณ์กีฬาฟุตบอลตามกติกาของสหพันธ์ฟุตบอลนานาชาติ อุปกรณ์ประกอบสนามแข่งขัน อุปกรณ์ประกอบการตัดสิน สิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการแข่งขัน และระบบไฟฟ้าส่องสว่าง เป็นต้น

อีกทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดในสนามกีฬาฟุตบอลยังอาจถืออาคารพิเศษที่ต้องการมาตรฐานความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยเป็นพิเศษ เช่น อัฒจันทร์สนามกีฬา (ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544) ประกอบกับสนามกีฬาฟุตบอลก็อาจถือเป็นอาคารขนาดใหญ่เป็นพิเศษ กล่าวคือ สนามกีฬาฟุตบอลอาจถือเป็นอาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการประเภทเดียวกันหรือหลายประเภทโดยพื้นที่รวมกันทุกชั้นตอนหรือชั้นหนึ่งในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป (กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) และอาจถือเป็นอาคารสาธารณะ ซึ่งหมายความว่า สนามกีฬาฟุตบอลเป็นอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการชุมนุมคนได้โดยทั่วไป เพื่อกิจกรรมทางการกีฬาหรือการนันทนาการ (กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ.2526) กฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) และกฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) โดยสนามกีฬาฟุตบอลถือเป็นอาคารที่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมเพื่อความมั่นคงแข็งแรงหรือความปลอดภัยของสนามกีฬาฟุตบอล ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานการอนุญาตก่อสร้างสนามกีฬา มาตรฐานการตรวจและควบคุมสนามกีฬา มาตรฐานการควบคุมการใช้สนามกีฬา การอุทธรณ์ เขตเพลิงไหม้ และบทกำหนดโทษและขั้นตอนการดำเนินคดีอาครสนามกีฬาสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเปลี่ยนการใช้สนามกีฬาฟุตบอลในท้องถิ่น ก็จะต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นองค์กรของรัฐที่ทำ

หน้าที่ควบคุมความปลอดภัยในสนามกีฬาเอาไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอล ที่แตกต่างหากหรือแตกต่างไปจากกฎหมายควบคุมอาคารทั่วไป นอกจากนี้ ยังไม่พบว่ามีความหมายฉบับใดฉบับหนึ่งให้อำนาจแก่หน่วยงานทางการกีฬาของรัฐเพื่อกำกับดูแลท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐและดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐได้กำหนดเอาไว้สำหรับสร้างมาตรฐานความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลเป็นการเฉพาะ คงมีเพียงมาตรการการควบคุมเพื่อความมั่นคงแข็งแรงหรือความปลอดภัยของสนามกีฬาฟุตบอลในฐานะที่เป็นอาคารประเภทหนึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เท่านั้น

ประเด็นสุดท้าย แม้ว่าองค์กรกำกับธรรมาภิบาลด้านกีฬาฟุตบอลระหว่างประเทศ เช่น สมาพันธ์ฟุตบอลเอเชีย (Asian Football Confederation หรือ AFC) และสหพันธ์ฟุตบอลนานาชาติ (Fédération Internationale de Football Association หรือ FIFA) ต่างก็ได้สร้างเกณฑ์และเคยวางบรรทัดฐานให้ลีกการแข่งขันกีฬาฟุตบอลอาชีพภายใต้การกำกับดูแลของตนนั้นปฏิบัติตาม พร้อมกับสร้างบทลงโทษหากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยในเบื้องต้นหรือปล่อยปละละเลยให้แฟนบอลแสดงพฤติกรรมอันสุ่มเสี่ยงต่อการใช้ความรุนแรงหรือสร้างความวุ่นวายในสนามกีฬาฟุตบอลที่จัดการแข่งขัน เช่น การห้ามแฟนบอลหรือสโมสรกีฬาฟุตบอลกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (banning) อันสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดสถานการณ์กระทบต่อความปลอดภัยของสาธารณชนหรือการกำหนดโทษปรับ (fine) แก่สโมสรกีฬาฟุตบอลหรือกลุ่มแฟนบอลที่แสดงพฤติกรรมอันกระทบต่อความปลอดภัยของสาธารณชน หากแต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นกฎหมายอาญาทางการกีฬาหรือกฎหมายมหาชนทางการกีฬาที่สามารถบังคับให้สโมสรกีฬาฟุตบอลหรือผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลกระทำการ (หรืองดเว้นกระทำการ) อย่างหนึ่งอย่างใดสำหรับสร้างความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอล

บทสรุป

ประเทศอังกฤษได้เคยเผชิญประสบการณ์จากการขาดการจัดการความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอล ตัวอย่างเช่น โศกนาฏกรรมเบิร์นเดน พาร์ก ค.ศ. 1946 หรือโศกนาฏกรรมฮิลส์โบโร ค.ศ. 1989 ที่ต่างก็ล้วนแล้วแต่เป็นประสบการณ์อันเกิดจากการจัดการฝูงชนที่ไร้ประสิทธิภาพและการขาดการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม ส่งผลให้เกิดผลร้ายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของแฟนบอลที่อยู่ในสนามกีฬาฟุตบอลระหว่างที่มีการแข่งขัน หากแต่ประเทศอังกฤษได้อาศัยบทเรียนในอดีตที่ผ่านมา จนนำไปสู่การสร้างองค์กรกำกับมาตรฐานความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอล (สำนักงานกำกับความปลอดภัยสนามกีฬา) และการกำหนดบทบาทของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นในการรับรองมาตรฐานความปลอดภัยสนามกีฬาฟุตบอลที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นของตน รวมไปถึงการระบุพฤติกรรมต้องห้ามและสิ่งของต้องห้ามนำเข้าไปในสนามกีฬาฟุตบอลของภาครัฐสำหรับควบคุมพฤติกรรมก้าวร้าวหรือพฤติกรรมอื่นใดที่ก่อให้เกิดความรุนแรงภายในสนามกีฬาฟุตบอล อีกประการหนึ่ง การดำเนินกิจกรรมกำกับดูแลความปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลโดยอาศัยกลไกในเชิงนโยบายย่อมไม่เพียงจะสร้างเกณฑ์มาตรฐานให้ของการแข่งขันฟุตบอลอาชีพหรือสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพจะต้องปฏิบัติตามเท่านั้น หากแต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องก็ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารปลอดภัยในสนามกีฬาฟุตบอลในช่วงเวลาก่อน ขณะและภายหลังจากที่การแข่งขันกีฬาฟุตบอลดำเนินไป

บรรณานุกรม

Chris Whalley, “Stadium Safety Management in England”, (2013), The Football Association.

Department for Culture, Media and Sport, “Guide to Safety at Sports Grounds”, (2008), Her Majesty’s Stationery Office.

Ernst & Young LLP, “The economic impact of the Premier League”, (2015), Ernst & Young LLP.

Geoff Walters, “Stakeholder Management and Sport Facilities: A Case Study of the Emirates Stadium”, retrieved on 26 May 2017 from [http://sramedia.s3.amazonaws.com/media/documents/Stakeholder%20Management%20and%20Sport%20Facilities \(1\).pdf](http://sramedia.s3.amazonaws.com/media/documents/Stakeholder%20Management%20and%20Sport%20Facilities%20(1).pdf) .

Health and Safety Executive, “Managing crowds safely A guide for organisers at events and venues”, (2000), Health and Safety Executive.

Home Office, “Guide to Safety at Sports Grounds”, (1986), Her Majesty's Stationery Office.

House of Commons, “Football Spectators and Sports Grounds Bill”, (2008), The Stationery Office Limited.

House of Commons Culture, Media and Sport Committee, “Accessibility of Sports Stadia Fifth Report of Session 2016–17”, (2017), House of Commons.

Huddersfield Town Football Club, “Background Information on Safe Standing”, retrieved 26 May 2017 from <http://www.htafc.com/documents/safe-standing-background-info238-1293192.pdf>.

John Williams, “‘The Truth’ of the Hillsborough disaster is only 23 years late”, (2010), London School of Economics and Political Science.

Jo Welford, Borja García & Brett Smith, “A ‘healthy’ future? Supporters’ perceptions of the current state of English football”, School of Sport, Health and Exercise Sciences, Loughborough University, (March 2015) retrieved 26 May 2017 through https://dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/bitstream/2134/15888/3/Soccer%20and%20Society%202015-%20Welford%20et%20al%20-%20Fans%20view%20of%20governance_Submitted%20for%20publication.pdf.

John Woodhouse, “Standing at football matches”, (2014), UK Parliament Home Affairs Committee.

Middlesbrough Council, “Safety at Sports Grounds: General Safety Certification Policy”, retrieved 26 May 2017 from https://www.middlesbrough.gov.uk/sites/default/files/Sports-Ground-general_safety_certification_policy.pdf.

Newcastle City Council, “Safety at Sports Grounds”, retrieved 26 May 2017 from <https://www.newcastle.gov.uk/planning-and-buildings/building-control/safety-at-sports-grounds>.

Nottingham County Council, “Apply for a sports ground safety certificate”, retrieved 26 May 2017 from <http://www.nottinghamshire.gov.uk/planning-and-environment/general-planning/apply-for-a-sports-ground-safety-certificate>.

Office of Communications & Human Capital Media Strategy & Research, “Premier League Football Research into viewing trends, stadium attendance, fans’ preferences and behaviour, and the commercial market Analysis advising the Commission of the European Communities relating to a proceeding under Article 81 of the EC Treaty in case COMP/C/38.173 - FAPL”, retrieved 26 May 2017 from http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/38173/38173_104_7.pdf.

Philipp Budka & Domenico Jacono, “Football fan communities and identity construction: Past and present of “Ultras Rapid” as sociocultural phenomenon” (paper for “Kick It! The Anthropology of European Football” Conference, Jakarta, October 2013).

PricewaterhouseCoopers AG, “Football's Digital Transformation: Growth Opportunities for football clubs in the digital age”, (2014), PricewaterhouseCoopers AG.

Simon Bennett, “British football stadium disasters - a failure to learn?”, retrieved 26 May 2017 from <https://workspace.imperial.ac.uk/cts/Public/Seminars/2016/Dr%20Simon%20Bennett%20-%20British%20football%20stadium%20disasters%20-%20a%20failure%20to%20learn.pdf>.

Sir Norman Chester Centre for Football Research, “Fact Sheet Number 2: Football Stadia After Taylor”, (2002), University of Leicester.

Sports Grounds Safety Authority, “SGSA Strategy 2016-2021”, (2016), Sports Grounds Safety Authority.

Stephanie Waterford, “Safety at Sports Grounds”, (2016), London Borough of Hillingdon

Trafford Council, “Safety at Sports Grounds Sub - Committee”, retrieved 26 May 2017 from <https://democratic.trafford.gov.uk/documents/s4090/Agenda%20Item%203%20-%20Overview%20of%20Safety%20Certification%20Review.pdf>.

Wembley Stadium, “Rules and Regulations”, retrieved 26 May 2017 from <http://www.wembleystadium.com/TheStadium/StadiumGuide/RulesnRegulations>.